

MARIA LUISA BICCARI

*TABELLA RECANTE LE MODIFICAZIONI
DEL CIRCONDARIO DI URBINO DAL 1860*

Per giungere a definire una tabella relativa alle modificazioni della circoscrizione giudiziaria del Tribunale di Urbino, al fine di verificarne la presenza e lo spazio geografico della sua influenza, è stata condotta un'analisi puntuale e dettagliata della legislazione e della dottrina in tema di ordinamento giudiziario dall'Unità d'Italia (1860) ad oggi¹, in particolare concentrando l'attenzione sulla geografia delle sedi giudiziarie.

La Tabella esprime in estrema sintesi la situazione all'indomani dei momenti normativi in cui l'attività parlamentare o governativa si è rivolta a cercare la migliore soluzione, non tanto per le problematiche dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura², quanto piuttosto

¹ La letteratura in tema di ordinamento giudiziario è, naturalmente, infinita sia per la vastità e complessità della materia sia per le sfumature di valutazione che tutt'oggi ne continuano a derivare. Volendo dare conto qui soltanto degli studi più recenti si possono ricordare, fra i tanti, i lavori di L. POMODORO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino 2012; M. SCAPARONE, *L'ordinamento giudiziario*, Torino 2012; G. SCARSELLI, *Ordinamento giudiziario e forense*, Milano 2010; E. ALBAMONTE, P. FILIPPI, *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano 2009; D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, Milano 2009; L. ZAPPACOSTA, *Lineamenti storici ed attuali di ordinamento giudiziario*, Pescara 2009; M. FANTACCHIOTTI, F. FIANDANESE, *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Padova 2008; S. MAZZAMUTO, *L'ordinamento giudiziario: itinerari di riforma*, Napoli 2008; G. SCARSELLI, *Ordinamento giudiziario e forense: aggiornato alla legge di riforma 30 luglio 2007, n. 111*, Milano 2007; F. TOMASSI, *La crisi della giustizia e la riforma dell'ordinamento giudiziario in Italia*, Roma 2005.

² Il problema dell'ordinamento giudiziario e della struttura del corpo giudiziario coinvolge, oggi come ieri, i temi dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura. Un'approfondita disamina della magistratura e dell'ordinamento giudiziario dall'unificazione ai primi anni del XX secolo è stata condotta da Claudia Melloni nella sua tesi di dottorato su *Storia dell'amministrazione della giustizia in età liberale (1876-1914)* (dspace.unitus.it/bitstream/2067/1079/1/cmelloni_tesid.pdf). L'a. rileva come durante tutta l'epoca dello stato liberale la funzione giudiziaria fosse caratterizzata da una condizione di subalternità rispetto al Governo (conformemente all'enunciato dell'art. 60 dello Statuto

sto per la distribuzione delle sedi giudiziarie che più rispondesse alle

Albertino secondo cui “*La giustizia emana dal re, ed è amministrata in suo nome dai giudici che egli istituisce*”) con la conseguenza che la maggiore garanzia concessa ai giudici, ancora lontani dai valori di indipendenza ed autonomia dell’ordinamento giudiziario, era l’inamovibilità (l’art. 69 dello Statuto Albertino concedeva ai giudici l’inamovibilità dopo tre anni di esercizio dell’attività). Per aversi effettivamente l’indipendenza e l’autonomia dei giudici si dovrà aspettare l’inizio del Novecento quando con la creazione di particolari organi, tra cui il più importante il Consiglio Superiore della Magistratura, inizieranno a porsi le basi di un ordinamento giudiziario indipendente ed autonomo, nonché democratico come verrà poi recepito dalla Costituente.

Lo studio della Melloni si arresta alla soglia del XX secolo, nel corso del quale i due principi dovevano fare le conquiste maggiori. L’analisi potrebbe però continuare attraverso i vari studi che ne hanno accompagnato gli sviluppi, dal lavoro di A. GAGLIO, *L’autorità giudiziaria e la sua autonomia costituzionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1922, p. 99 ss. ai più recenti G. AMATO, *L’eguaglianza dei giudici e l’indipendenza della magistratura di fronte alla Corte costituzionale*, in *Democrazia e dir.*, 1964, p. 132 ss.; S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell’ordine giudiziario*, Padova 1964; P. MAROVELLI, *L’indipendenza e l’autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano 1967; A. GUSTAPANE, *L’autonomia e l’indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, Milano 1999; ecc.

La dottrina rileva che, invero, già la sola lettura delle norme contenute nel titolo IV della Carta Costituzionale farebbe emergere come l’attuale assetto costituzionale sia volto a garantire interamente l’indipendenza e l’autonomia della magistratura stessa. Così in particolare l’articolo 101 “*La giustizia è amministrata in nome del popolo. I giudici sono soggetti soltanto alla legge*” stabilisce che l’unico strumento in grado di tutelare quelle due garanzie fondamentali per la libertà di uno stato moderno, che sono appunto l’indipendenza e l’autonomia della magistratura, è la legge e l’articolo 104 “*La magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere*” sancisce l’importanza, affinché la giustizia sia amministrata in modo efficiente e rapido e, nello stesso tempo, con effettive garanzie per coloro che vi ricorrono, che i giudici siano liberi da ogni influenza degli altri due poteri dello stato, il legislativo e l’esecutivo.

A partire dalla fine degli anni Novanta la presa di coscienza della continua ingerenza da parte delle istituzioni politiche sull’esercizio della magistratura – e dunque della scarsa indipendenza ed autonomia del potere giudiziario dagli altri poteri dello stato – ha suscitato presso gli studiosi un nuovo e più aperto interesse verso i valori di autonomia e indipendenza della magistratura. Da qui i continui convegni ed incontri di studi volti a dibattere sulla necessità di individuare strumenti di politica giudiziaria capaci di risolvere la crisi dell’amministrazione della giustizia, da “*Codice etico, autonomia e indipendenza del magistrato*” (Milano, 10 aprile 1995) a “*La riforma dell’ordine giudiziario tra indipendenza della magistratura e primato della politica*” (Foggia, 5 febbraio 2005) e “*Indipendenza della magistratura e Csm. Il caso italiano, analogie e differenze con il resto d’Europa: giuristi a confronto*” (Udine, 7-8 maggio 2010), ai recentissimi “*Riforma della Giustizia e Indipendenza della magistratura*” (Padova, 8 gennaio 2013) e “*Indipendenza della magistratura, ieri ed oggi. Note in margine al libro di Giovanni Focardi Magistratura e fascismo. L’amministrazione della giustizia in Veneto. 1920-1945*” (Verona, 26 febbraio 2013).

esigenze della buona amministrazione della giustizia e dell'economicità degli esiti³.

In corrispondenza dei vari anni riportati nella prima riga della Tabella, nella seconda riga si descrive il tipo di provvedimento adottato (legge e/o decreto) con la relativa epigrafe e gli estremi della pubblicazione (al

³ Strettamente connesso con il tema dell'indipendenza della magistratura si pone poi anche il dibattito sulla separazione delle carriere, soprattutto sviluppato in questi ultimi decenni (sull'argomento si veda G. TURONE, *Riflessioni in tema di separazione delle carriere inquirente e giudicante*, in *Quest. Giust.*, 1994, p. 281 ss.; C.F. GROSSO, *Il dibattito sulla separazione delle carriere di giudice e p.m. fra preconcetti ideologici ed esigenze reali*, in *Cass. Pen.*, 1996, p. 3160 ss.; G. FRIGO, *Separazione delle carriere o separazione delle funzioni*, in *Dir. pen. e proc.*, 1997, p. 730 ss.; A. SPATARO, *Distinzione delle funzioni, separazione delle funzioni o delle carriere*, in AA.Vv., *Il Consiglio superiore della Magistratura*, a cura di S. Mazzamuto, Torino 2001, p. 363 ss.). Il tema sta molto a cuore alla classe forense in quanto, come rileva G. SCARSELLI, *Ordinamento giudiziario e forense* 2007, cit., p. 230 ss., "gli assertori della separazione delle carriere motivano la loro posizione su due semplici affermazioni: a) asseriscono che il P.M. gode di maggiore credibilità presso i giudici in quanto soggetto facente parte della stessa magistratura ordinaria; b) e asseriscono che tale maggiore credibilità infrange il principio della parità delle armi nel processo tra accusa e difesa". Com'è noto, invece, il nostro ordinamento giudiziario non prevede principi che impongano la configurazione di carriere separate dei magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicante e requirente, né norme che impediscano il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dall'una all'altra funzione. Più volte si è proposta la necessità di una legge *ad hoc* (da ultimo sotto la XVI Legislatura Berlusconi con il progetto di riforma della giustizia presentato dal Ministro Angelino Alfano) per garantire una effettiva imparzialità e terzietà della magistratura giudicante; ma ad oggi il problema non ha ancora trovato alcuna soluzione. Il mondo dell'avvocatura, per il tramite di Andrea Mascherin, segretario nazionale del CNF, così si esprimeva in un comunicato del luglio 2011 in merito all'opportunità della separazione delle carriere: "L'autonomia e l'indipendenza della magistratura in tutte le sue funzioni non si discute. Né certamente la separazione delle carriere, perorata dall'avvocatura, inficia questi principi. Ma un processo penale modello richiede un P.M. forte, un avvocato forte e un giudice terzo fortissimo". Dunque, separare le carriere significherebbe fare funzionare il processo in maniera più efficiente, garantendo l'imparzialità della decisione e la legittimità del giudice nei confronti delle parti. Ma alla proposta iniziativa si oppongono, secondo G. SCARSELLI, *op. ult. cit.*, p. 226 ss., una serie di considerazioni. Fra le quali va considerato il rischio di trasformare il P.M. da giudice a mero funzionario amministrativo, e quindi in tutto dipendente dal governo nazionale; in secondo luogo il disagio nell'attribuire ad un funzionario amministrativo, appunto, quelle funzioni che sono non solo di accusa nel processo penale, ma altresì di vigilanza nel processo civile (che dunque dovrebbero essere assegnate ad altri uffici); e va considerata ancora l'esigenza di una base e preparazione (e mentalità) che solo possono derivare dall'ambiente della giurisdizione per assolvere al meglio il delicatissimo compito tecnico della raccolta e scelta delle prove; e va considerato infine come in realtà soltanto la posizione del P.M. all'interno della magistratura possa assolvere tutte quelle garanzie di giustizia e sicurezza sociale che i cittadini richiedono.

fine di una più rapida verifica); nella terza riga si dà conto, in corrispondenza dell'anno ed a seguito del provvedimento di cui sopra, dell'esistenza di un Tribunale di Urbino e delle preture che da esso dipendono; nella quarta riga infine si legge l'indicazione dei comuni dipendenti dalla Pretura di Urbino e delle eventuali sezioni distaccate di pretura con i comuni annessi.

Ne risulta che:

Nella seconda metà del XIX secolo (negli anni analizzati 1860, 1865, 1872 e 1891) la situazione urbinata rimane pressoché invariata e praticamente ricalcata sulla situazione amministrativa (per quanto nel 1865, come risulta dagli atti parlamentari, vi sarebbe stato un progetto per una nuova distribuzione delle preture che però non fu mai discusso alla Camera)⁴: dal Tribunale di Urbino dipendono nove (9) preture (Cagli, Fossombrone, Macerata Feltria, Pennabilli, S. Agata Feltria, S. Angelo in Vado, S. Leo, Urbania, Urbino) e la Pretura di Urbino comprende i sette (7) comuni di Auditore, Colbordolo, Fermignano, Montecalvo in Foglia, Petriano, Tavoleto, Urbino. Nel 1860 peraltro compaiono anche, come dipendenti dalla Pretura di Urbino, i comuni di Montefabbri e Monteguiduccio, soppressi come tali rispettivamente nel 1869 e 1868 e i cui territori furono aggregati ai comuni di Colbordolo-Montelabbate e Montefelcino.

Per il XX secolo (fino a questo scorcio di XXI secolo) le date significative ai nostri fini sono quelle del 1923 (R.D. 601/1923 "*Riguardante la circoscrizione giudiziaria del Regno*" e R.D. 2785/1923 "*Modifiche nelle circoscrizioni giudiziarie e istituzione di sedi distaccate di pretura*"),

⁴ Sfogliando gli atti parlamentari dall'unificazione del Regno d'Italia (E. FONTANA, *Prontuario generale per materia e per ordine alfabetico e di data degli atti parlamentari dall'unificazione del Regno d'Italia al 17 giugno 1875, corredato dei risultati finali di tutte le elezioni politiche avvenute nel quindicennio 1861-75*, Roma 1875, in cui l'a. raccoglie principalmente le proposte legislative d'iniziativa del Governo e del Parlamento dall'epoca della costituzione del Regno, segnando per ciascuna le relative date di provenienza o riproduzione, delle relazioni, delle discussioni alla Camera ed adozione al Senato, nonché l'esito finale con eventuale promulgazione negli atti del Governo), si legge in corrispondenza della sessione 1865-1866, per la materia ordinamento giudiziario, di un progetto di riforma generale dell'ordinamento giudiziario proposto dal ministro De Falco, avente per titolo "*Riordinamento della giustizia correzionale, riduzione del numero dei tribunali civili e correzionali e nuova circoscrizione delle preture*" (Camera, sessione 1865-66, documento n. 97), progetto che, come testimonia Marovelli (P. MAROVELLI, *op. cit.*, p. 79), non venne discusso alla Camera a causa della crisi ministeriale.

del 1933 (R.D.L. 1282/1933 *“Modificazioni alla circoscrizione giudiziaria e alle piante organiche del personale degli uffici giudiziari del Regno”*), del 1941 (R.D. 12/1941 *“Ordinamento giudiziario”*), del 1948 (D. Lgs. 563/1948 *“Rispristino del tribunale di Saluzzo e delle preture di Aiello Calabro, Biancavilla, Cascia, Cervaro, Gibellina, Giovinazzo, Mascalucia, Oria, Orzinuovi, Poggi, Sant’Agata de’ Goti ed Urbania”*), del 1963 (D.P.R. 2105/1963 *“Modificazioni alle circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari”*), del 1989 (L. 30/1989 *“Costituzione delle preture circondariali e nuove norme relative alle sezioni distaccate”*), del 1998 (D. Lgs. 51/1998 *“Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado”*) e infine del 2012 (L. 39/2012 *“Modifiche dei circondari dei tribunali di Pesaro e di Rimini”* e D. Lgs. 155/2012 *“Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148”*).

Per il periodo dal 1923 (R.D. 24 marzo 1923 n. 601) al 1933 (R.D.L. 28 settembre 1933 n. 1282) in cui il Tribunale di Urbino fu soppresso, con conseguente aggregazione territoriale ai fini giudiziari, si dà indicazione in nota dell’esistenza del solo Tribunale di Pesaro sul quale gravita la Pretura di Urbino.

Invero, fatto salvo il periodo dei dieci anni di soppressione del Tribunale di Urbino, la Tabella documenta chiaramente le modificazioni territoriali della Pretura, sia nel senso di creazione e soppressione di sezioni distaccate all’interno della stessa Pretura, sia nel senso di “spostamenti” di territori dalla Pretura alle sezioni e viceversa.

In corrispondenza dell’anno 1923 si documenta appunto la creazione di una Sezione Distaccata di pretura a Urbania cui afferiscono i comuni di Borgo Pace, Mercatello, Peglio, S. Angelo in Vado e Urbania, mentre la Pretura di Urbino mantiene gli originari sette (7) comuni di Auditore, Colbordolo, Fermignano, Montecalvo in Foglia, Petriano, Tavoletto, Urbino.

Il regio decreto-legge 28 settembre 1933 n. 1282, ripristinando il Tribunale di Urbino, gli conferisce tre sole preture, Cagli, Macerata Feltria e Urbino, elimina la sezione urbaniese ed attribuisce alla Pretura di Urbino ben quattordici (14) comuni. Uno sguardo sinottico alle diverse colonne della Tabella consente di rendersi conto immediatamente della mutata situazione territoriale: rispetto alla situazione precedente, rappresentata dal citato regio decreto del 1923 n. 2785, al territorio della Pretura di Urbino si toglie il comune di Petriano e si aggiungono gli otto (8) comuni di Borgo Pace, Fossombrone, Isola del Piano, Mercatello, Montefelcino, S. Angelo in Vado, S. Ippolito e Urbania, per un totale di quattordici (14) comuni.

Una nuova distribuzione dei territori della Pretura si ha con il 1941

quando il R.D. n. 12 ristabilisce la Sezione Distaccata di pretura a Urbania, come prevedeva già il regio decreto del 1923 n. 2785, e dispone la creazione di due nuove Sezioni Distaccate di pretura nei comuni di Fossombrone e S. Angelo in Vado. E dal momento che alla Sezione di Fossombrone si riferiscono quattro (4) comuni (e sono Fossombrone, Isola del Piano, Montefelcino e S. Ippolito), alla Sezione di S. Angelo in Vado tre (3) comuni (e sono Borgo Pace, Mercatello e S. Angelo in Vado) e alla Sezione di Urbania un solo (1) comune, Urbania appunto, sotto la Pretura di Urbino direttamente rimangono i sei (6) comuni di Auditore, Colbordolo, Fermignano, Montecalvo in Foglia, Tavoleto e Urbino.

Il D. Lgs. del 23 aprile 1948 n. 563 lascia pressoché inalterato il sistema del 1941. La normativa prevede infatti, come unica novità, il ripristino della sede di Pretura a Urbania e, mantenendo le Sezioni Distaccate di Fossombrone e S. Angelo in Vado, riporta alla Pretura di Urbino i succitati sei (6) comuni.

Nel 1963 si dispone di nuovo la soppressione della Pretura di Urbania, trasformata in Sezione Distaccata; vengono soppresse, invece, le Sezioni Distaccate di Fossombrone e S. Angelo in Vado, cui corrisponde il passaggio di tutto il relativo territorio sotto la Pretura di Urbino, che così viene a comprendere quindici (15) comuni.

La legge 1 febbraio 1989 n. 30 istituisce come preture circondariali quelle esistenti nella stessa sede del tribunale, riducendo le ex preture mandamentali a sezioni distaccate della pretura circondariale. Urbino rimane quindi la sola sede di pretura del Tribunale di Urbino con competenza limitata agli originari sette (7) comuni di Auditore, Colbordolo, Fermignano, Montecalvo in Foglia, Petriano, Tavoleto, Urbino, mentre Cagli, Macerata Feltria, Fossombrone, S. Angelo in Vado ed Urbania divengono Sezioni Distaccate di pretura.

Segnando una svolta decisiva nel sistema di amministrazione della giustizia, il decreto legislativo n. 51 del 19 febbraio 1998 sopprime le preture e trasferisce le loro competenze ai tribunali, istituiti come giudici unici di primo grado: *“L'ufficio del pretore è soppresso, fatta salva l'attività necessaria per l'esaurimento degli affari pendenti secondo quanto previsto dal presente decreto. Fuori dei casi in cui è diversamente disposto dal presente decreto, le relative competenze sono trasferite al tribunale ordinario”* (art. 1, comma 1, L. 51/1998). Di conseguenza il Tribunale di Urbino viene a ricomprendere tutto il territorio dipendente dalle preture e sezioni distaccate prima esistenti, per un totale di trentaquattro (34) comuni.

Agli inizi del 2012, la legge 29 marzo 2012 n. 39 include nel circondario del Tribunale di Urbino anche il comune di Montecopiolo. Infine il D.

Lgs. 7 settembre 2012 n. 155, recante il nuovo quadro della geografia giudiziaria, sopprime il Tribunale di Urbino e la relativa Procura, accorpandoli al Tribunale di Pesaro, al quale ora afferiscono ben sessanta (60) comuni, e cioè i comuni di Acqualagna, Apecchio, Auditore, Barchi, Belforte all'Isauro, Borgo Pace, Cagli, Cantiano, Carpegna, Cartoceto, Colbordolo, Fano, Fermignano, Fossombrone, Fratte Rosa, Frontino, Frontone, Gabicce Mare, Gradara, Isola del Piano, Lunano, Macerata Feltria, Mercatello sul Metauro, Mercatino Conca, Mombaroccio, Mondavio, Mondolfo, Monte Cerignone, Monte Grimano Terme, Monte Porzio, Montecalvo in Foglia, Monteciccardo, Montecopiolo, Montefelcino, Montelabbate, Montemaggiore al Metauro, Orciano di Pesaro, Peglio, Pergola, Pesaro, Petriano, Piagge, Piandimeleto, Pietrarubbia, Piobbico, Saltara, S. Costanzo, S. Giorgio di Pesaro, S. Lorenzo in Campo, S. Angelo in Lizzola, S. Angelo in Vado, S. Ippolito, Sassocorvaro, Sassofeltrio, Serra S. Abbondio, Serrungarina, Tavoleto, Tavullia, Urbania, Urbino⁵.

⁵ Benché la riforma della geografia giudiziaria di cui al D. Lgs. n. 155 sia ormai prossima alla sua attuazione con conseguente soppressione del Tribunale di Urbino ed accorpamento con gli uffici giudiziari di Pesaro (seppure una lettera inviata dal Ministro della Giustizia Paola Severino al CSM il 20 febbraio 2013 sembrerebbe porre in discussione l'operatività delle nuove piante organiche), va comunque rilevato che a partire dalla fine degli anni Ottanta il Tribunale di Urbino ha più e più volte subito la minaccia di una sua soppressione, riuscendo sempre a salvarsi. Tra le iniziative promosse dal Consiglio dell'Ordine a difesa del Tribunale di Urbino, la proposta di ampliarne il circondario è sicuramente la più degna di nota. Nella memoria intitolata *Note del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e dei Procuratori di Urbino* del 10 giugno 1995 (su cui in particolare M. MORELLO, P. DE CRESCENTINI, *L'ordine degli avvocati di Urbino fra passato, presente e futuro*, Torino 2008, p. 295 ss.) si legge la richiesta di aggregare al territorio di Urbino quello dell'ex Mandamento di Mercatino Marecchia (oggi Novafeltria) – come prevedeva già il decreto del 1923 – comprendente i comuni di Casteldelci, Mercatino Marecchia, Pennabilli, S. Leo e S. Agata Feltria, e del Mandamento di Pergola. Di fatto, in quella circostanza il progetto di legge per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie non andò in porto per cui il Tribunale di Urbino si salvò dal pericolo della soppressione senza attuare alcun trasferimento di territori. Certo è che oggi una simile aggregazione non sarebbe più possibile in quanto la legge del 3 agosto 2009 n. 117 ha definito il distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, S. Leo, S. Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini. Tra l'altro ormai il D. Lgs. 155 elenca, come dipendenti dal Tribunale di Rimini, i comuni di Bellaria-Igea Marina, Casteldelci, Cattolica, Coriano, Gemmano, Maiolo, Misano Adriatico, Mondaino, Monte Colombo, Montefiore Conca, Montegridolfo, Montescudo, Morciano di Romagna, Novafeltria, Pennabilli, Poggio Berni, Riccione, Rimini, Saludecio, S. Clemente, S. Giovanni in Marignano, S. Leo, S. Agata Feltria, Santarcangelo di Romagna, Talamello, Torriana, Verucchio.